

지방행정체제 개편의 경로진화 연구*

: 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로

A Study of Policy Path Change of Local Government Restructuring

남재걸**

Nam, Jae-Geol

■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 연구의 배경과 범위
- III. 이론적 논의와 분석 틀
- IV. 시 설치 정책의 경로진화 실증 분석
- V. 결 론

본 연구는 지난 63년간(1949-2012) 우리나라 시 설치 정책의 변화과정을 역사적 제도주의 시각에서 분석함으로써 지방행정체제 개편에 대한 통시적이고 종합적 이해를 제공하고 현재 추진 중인 논의에 함의를 도출하고자 하였다. 분석 결과 우리나라 시 설치 정책은 네 번에 걸쳐 큰 변화를 겪었으며 시대별로 내·외부적인 자극에 의하여 새로운 정책이 추진되었다. 이러한 정책의 변화를 역사적 제도주의의 경로진화 모형을 적용하면 '경로의 우연(contingency)한 설정(1949-60)' → '표류와 전환(drift & conversion, 1961-80)' → '적응을 통한 재생산(reproduction by adaption, 1981-93)' → '가겹과 표류(layering & drift, 1994-2008)' → '추가적인 가겹(layering, 2009-12)'의 모습이 나타난 것으로 요약될 수 있다. 최근의 제도변화는 높은 정치적 비토 가능성과 낮은 수준의 관료 재량성을 특징으로 하고 있다. 따라서 지방행정체제 개편도 인위적인 개편보다는 대도시에 대한 재정 및 자치권에 대한 과감한 인센티브 등 지역이 스스로 선택할 수 있는 제도적 장치를 추가적으로 마련할 필요가 있다는 함의를 도출하였다.

* 이 연구는 2011학년도 단국대학교 대학연구비 지원으로 연구되었음

** 단국대학교 교양기초교육원 행정학전공 조교수

논문 접수일: 2012. 4. 30, 심사기간(1차): 2012. 5. 1 ~ 2012. 5. 24, 게재확정일: 2012. 5. 24

□ 주제어: 지방행정체제개편, 시 설치/시 승격, 신제도주의, 역사적 제도주의

This study analyses institutional evolution focusing on the policy of raising the status of city and its reorganization from the perspective of historical institutionalism in South Korea for the last 63 years. Historically the policy can be divided into five periods being affected by endogenous and exogenous impact. This research found the characteristics of the policy changes as following: contingency(1949-60) → drift & conversion(1961-80) → reproduction by adaption(1981-93) → layering & drift(1994-2008) → layering(2009-12). Recently the policy change in this area may be characterized as high veto possibilities and law discretionary power comparatively. Some implications in reorganization policy of local administrative district can be found that the policy could present some incentives financially and autonomously to big cities, which makes individual cities decide their consolidation with others by themselves, rather than government initiatives.

□ Keywords: Local Government Restructuring, City, Local Administrative District, Historical Institutionalism

I . 문제의 제기

최근 지방행정체제개편 문제가 지방행정 논의의 주요 쟁점으로 떠올랐다. 2009년에는 자치단체간 자율통합이 추진된 결과로 마산·창원·진해시가 통합하여 인구 100만이 넘는 통합 창원시를 탄생(2010. 7. 1) 시켰다. 또한 2010년 10월에는 「지방행정체제개편에 관한 특별법」이 공포·시행되면서 기존의 지방행정구역의 틀을 새롭게 조정하고자하는 국회와 정부의 의지를 실현시키기 위한 제도적 장치를 보완해가고 있다. 특별법은 통합 자치단체와 인구 50만 또는 100만 이상 대도시에 대한 특례제도를 규정하고 있다. 이러한 흐름은 지방행정구역을 광역화하여 행정의 효율성을 증진하고 지역의 경쟁력을 고양시키기 위한 노력으로 보인다.

다른 한편, 국회는 2011년 8월 「충청남도 당진시 도농복합형태의 시설치 등에 관한 법률」을 통과시켜 당진읍 인구가 5만을 겨우 넘긴지 8개월 만에 시 승격을 결정하였다. 당진시의 설치는 현행 지방자치법 제7조 제2항 제2호에서 정한 시 설치 요건이 충족되어 승격된 것이다. 지방자치법 제7조 제2항 제2호가 정한 ‘인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군’ 요건은 63년 전인 1949년 지방자치법이 제정될 때 정해진 5만의 인구기준(현행 지방자

치법 제7조 제1항)을 그대로 유지하면서 도농복합형태의 시를 만들기 위하여 1994년에 추가된 것이다.

한편으로는 시의 광역화를 추진하기 위하여 특별법을 제정하고 다른 한편으로는 63년간 이어져온 인구기준에 따라 군을 시로 승격시키는 정책이 동일한 국회에서 발생하였다. 물론 두 가지 사항이 반드시 대립적이라고 볼 수는 없으며, 모두 합법적인 절차로 이루어졌다. 그런데 지방행정체제 개편 관련 제도로 포괄될 수 있는 이러한 정책들이 다른 각도에서 펼쳐지는 이유는 무엇일까? 이러한 사실을 신제도주의 이론에서는 어떻게 해석할 것인가?라는 의문에서 본 연구는 시작되었다.

이러한 근본적인 의문을 바탕으로 본 연구는 지난 63년간 우리나라 '시 설치 정책' 변화를 분석하였다. 시 설치와 연관된 법·제도 그리고 운영상의 정책변화를 상황적 맥락과 정책들 간의 유기적 관계를 분석하여 제도의 변화기제를 체계적으로 살펴보고자 한다. 또한 시 설치 제도의 역동적인 변화모습을 포착하고 역사적 제도주의관점에서 제시된 모형을 통하여 이를 재해석하고 우리나라 시 설치 정책의 경로진화 과정에서 나타난 특징을 알아보고자 한다. 시 설치 정책의 진화과정에 대한 역사적 제도주의 접근을 통하여 제도의 지속과 변화 그리고 행위자와 사회적 맥락에 대한 이해의 폭을 넓혀 유사사례에 대한 국가간 비교연구 등 이론적 일반화에도 기여할 수 있을 것이다.

이러한 시각에서 다음과 같은 연구 질문을 설정하였다. 첫째, 정책환경의 변화에 따라 시 설치 정책과 관련된 변화하는 제도적 요소와 변화하지 않는 요소를 확인하고 후자가 앞으로의 정책이나 행정구역개편에 어떤 실천적 함의를 제공할 수 있는가? 둘째, 시 설치 정책과 관련하여 변화하는 제도적 요소는 어떤 상황적 맥락에서 어떤 형태로 나타났는가? 셋째, 역사적 제도주의의 최근 이론적 모형을 바탕으로 이러한 우리나라 시 설치 정책의 특징을 어떻게 해석할 것이며 그 해석의 한계는 무엇인가?

II. 연구의 배경과 범위

1. 선행 연구의 검토

본 연구를 위한 선행연구는 다음과 같은 세 가지 분야에서 검토되었다. 첫째는 시 설치 정책과 관련된 연구들에 대한 검토이다. 소진광(2001)과 김병국·이정엽(1990)은 우리나라 시 승격 정책의 문제점을 주로 승격 기준과 관련하여 분석하고 대안을 제시하였다. 둘째는

지방행정구역개편을 다루면서 시와 군 또는 시와 시의 구역통합 등을 제시하는 논문들이다. 이러한 논문들은 주로 통합 효과 및 영향 요인과 관련된 연구(강기윤·이태근, 2010; 조성호, 2009), 통합의 대안 및 추진방향에 관한 연구(박기춘·한상연, 2010; 최봉기, 2010) 등에 집중되었다. 또한 구역개편에 따른 행위자간 갈등에 대한 분석을 시도한 논문들이 제시되고 있다(김태운·남재걸, 2011; 주경일, 2005). 셋째는 신제도주의 시각에서의 행정구역 및 지방행정체제개편에 대한 분석을 시도한 연구이다. 주경일(2005/2005a)은 1994년 시·군 통합을 둘러싼 상황적 맥락과 행위자 요인분석과 5. 16 군정기 지방행정체제개편과정에 대한 행위자 중심적인 분석을 역사적 제도주의 시각에서 분석하였다. 주경일의 논문은 역사제도주의 접근방법으로 행정구역문제 분석에 최초로 시도한 논문으로 보인다. 최근 하혜수·이달곤(2011) 지방행정체제개편(자치계층과 행정구역)의 변화요인을 역사제도주의 시각에서 설명하고 있다.

그러나 이러한 기존 연구들은 행정구역으로서의 시에 대한 통시적 관점에서 역사적인 맥락을 분석하기 보다는 행정구역 또는 시 설치 정책에 대한 단편적인 분석에 머물렀다. 주경일의 논문은 통시적 시각을 견지하였지만 행정구역개편에 대한 전후 맥락을 모두 이해하기에는 분석기간이 단기간이라는 문제가 제기된다. 하혜수·이달곤의 논문은 제도변화의 요인을 주로 설명하고 있어 행위자나 시대 환경적 맥락을 복합적으로 고려하는 분석 수준에는 미치지 못하였다. 즉 우리나라 시 설치 정책은 1949년 또는 그 이전 일제시대에 대한 이해로부터 시작하여 현재까지 어떠한 역사적 요인에 의해 변화 또는 불변해왔는지에 대해 깊이 있게 분석한 논문은 없다. 따라서 이하에서는 이러한 기존 연구를 보완하고 우리나라 시 설치 정책에 대한 이해를 돕기 위하여 역사적 제도주의 관점에서 진화과정을 분석하고자 한다.

2. 시 설치 정책¹⁾의 특징과 이해관계

시 승격에 따라 달라지는 점²⁾을 정리하면, 우선 읍의 경우는 군의 일부였지만 독립적인

1) 시 설치 정책은 일반적으로 협의의 개념으로 읍이나 군이 시로 승격되는 것을 의미하지만 여기서는 보다 넓은 개념으로 시와 군, 시와 시 또는 군과 군이 통합하여 시로 설치되는 경우도 포함하는 것으로 본다. 이러한 시설치 정책이 역사적 제도주의에서 말하는 '제도' 개념에 포함되는지가 의문일 수 있다. 역사적 제도주의에서는 제도의 개념을 '행위자들 간의 권력관계를 구조화시키는 국가와 사회의 모든 제도를 제도의 정의에 포함시킨다. 즉 개인의 행위에 영향을 미치는 보다 거시적으로 추상화된 모든 실체를 제도로 규정하고 있는 것이다. 따라서 본 장에서 언급하듯이 시 설치 정책은 관련 행위자들의 행위에 영향을 미치는 요소이므로 제도로 볼 수 있을 것이다(주경일, 2005: 97; Thelen & Steinmo, 1992: 6. 하연섭, 2011: 45 에서 재인용).

2) 읍이나 군이 시가 되면서 법령 및 규칙·조례 등에 따라 달라지는 점은 ① 보통교부세 산정기준의 변

자치단체가 됨에 따라 지역개발 촉진을 기대할 수 있다. 기존 군의 일부로서의 읍의 예산과 독자적인 시로서의 예산은 큰 차이가 있기 때문이다. 다음으로 기존 군민들이 시민이 되었다는 자긍심 고양을 들 수 있다. 이러한 자긍심은 지역이미지 제고, 도시 행정의 추진 및 기구와 인력의 증원에 따른 서비스의 내용변화에 대한 기대도 포함한다. 그러나 부정적인 측면도 있다. 우선 주민의 세부담이 증가한다. 주민세와 재산세 등이 읍면지역과 동지역이 다르게 부과되기 때문이다. 또한 시 승격에 따라 공무원 인건비, 신청사 건축비 등 예산이 증가하는 측면이 있다. 기존 군의 입장에서는 지역의 핵심역할을 하던 읍이 별도의 시로 승격됨에 따라 지역 구심점이 사라지고 잔여지역이 소외되는 현상을 초래할 수도 있다(박상돈, 1987: 63; 최병선, 1985).

읍이나 군이 시로 승격하든 시와 시 또는 시와 군이 통합하여 시를 설치하든 새로운 시가 만들어지는 것이므로 지방자치법 제4조에 따라 국회가 법률로 정해야한다. 대체로 시 설치에 대해서는 해당지역에서는 반대보다는 환영하는 분위기가 대부분이며 설치의 과정도 주로 해당지역에서 먼저 여론이 형성되고 정부나 국회에서 이를 바탕으로 입법을 추진하는 경우가 일반적이다. 우리 지방자치법(제4조 제2항)도 주민투표나 관계 지방의회의 의견수렴을 필수적 절차로 규정하고 있다. 이러한 절차는 지방자치법 제정 후 큰 변화없이 유지되어 오고 있다. 시 설치는 그 성격상 요건충족 등에 대해 정부에서 검토하고 이를 국회에 제출하는 정부 제출입법의 형태를 취하는 것이 일반적이지만 계룡시와 당진시 설치 등과 같이 국회의원에 의한 발의로 제정되는 경우도 있다. 결국 시 설치에 대한 최종적인 결정은 국회에서 입법을 통하여 가능하다.

따라서 시 설치 정책과 관련된 이해관계자로는 우선 최종적인 법률을 제정하는 국회의원, 특히 지역구 국회의원을 들 수 있다. 다만, 우리 역사상 시 설치 법률의 제정은 국가재건최고회의(1961-1963), 비상국무회의(1972-1973), 국가보위입법회의(1980-1981) 등에서 결정된 경우도 있었다. 다음으로 대통령과 정부관료를 들 수 있다. 군수, 군의원, 도의원 등 지역 정치인들과 지역 시민단체, 지역주민 그리고 공무원들의 지지나 반대 등도 영향을 미친다(김태운·남재걸, 2011: 154; 주경일, 2005: 97).

화, ② 행정기구와 공무원 정원의 변화, ③ 면허세 증가, ④ 개인균등할 주민세 증가, ⑤ 재산세 증가, ⑥ 농어촌지역 고교생 대학교 특례입학 대상에서 제외, ⑦ 입학금 및 수업료 증가, ⑧ 옥상간판 표시 4층이상 15층이하의 건물까지 허용, ⑨농어민 자녀 학자금 지원제외, ⑩ 농업인 영유아 양육비 지원 제외, ⑪ 유치원 수업료 증가, ⑫ 국민건강보험료 감면 혜택상실, ⑬ 영유아보육 특례 일부 상실, ⑭ 사회복지서비스 및 급여 변동, ⑮ 환경개선부담금 증가, ⑯ 일반택시 운송사업면허대수 증가 등 총 16가지이다(행안부 내부자료, 2011년 4월 기준).

3. 연구의 범위 및 방법

본 논문에서 다루는 시 설치 정책의 범위를 명확히 설정할 필요가 있다. 우선 본 논문에서의 '시'는 1949년 지방자치법 제정 당시의 행정구역(도의 관할)을 기초로 한다. 또한 시 '설치 정책'이라 함은 지방자치법(임시조치법 포함)에서 규정하고 있는 읍이나 군의 시 승격 뿐 아니라 동법에서 규정하고 있는 기초자치단체간 통합으로 새로운 시 설치를 포함하는 것으로 본다. 왜냐하면, 시 승격 뿐 아니라 자치단체간 통합에 의한 시 설치 역시 국가의 전반적인 시의 규모를 결정하는 정책과 연관되기 때문이다³⁾. 그러나 기초자치단체간 또는 기초와 광역간의 경계조정이나 특·광역시로의 승격 등은 제외된다. 제주특별자치도의 행정시(서귀포시, 제주시)설치는 특별자치도 제도에 수반된 것으로 본 논문의 논의에서는 제외한다. 시 설치 제도와 직접 관련되는 법률로는 「지방자치법」, 폐지된 「지방자치에 관한 임시조치법」, 「도농통합형태의 시 설치에 따른 행정특례에 관한법률」, 최근 제정된 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 그리고 현행 시를 탄생시킨 시 설치에 관한 개별 법률 등을 들 수 있으며, 입법화 되지 않았지만 정부의 주요 정책으로는 1994·5년에 「도농통합행정구역개편계획」과 2009년의 「자치단체자율통합추진계획」 등이다.

본 연구는 광범위한 자료분석을 기초로 작성되었다. 우선 시 설치 관련 법률과 입법발의 내용, 국회전문위원 검토의견 및 국회 회의록(소관위원회 및 본회의) 등을 검토하기 위하여 「국회의안정보시스템」을 활용하였다. 또한 시 설치 정책과 관련된 상황적 맥락을 이해하기 위하여 언론 보도기사를 시 설치 시기별로 검색하였다. 신문기사의 검색은 「네이버 뉴스 라이브러리」를 통하여 동아일보, 경향신문, 매일경제, 한겨레 등 4종의 일간신문을 활용하였다. 특히 연구자가 시 설치 정책의 주무부서인 행정안전부 행정구역팀장으로 근무(2010. 3 - 2011. 8)하면서 접하게된 행정안전부 뿐 아니라 구 내무부와 행정자치부의 내부자료와 관련 백서 등도 활용하였다. 본 연구의 시간적 범위는 1949년 지방자치법 제정시기부터 2012년 1월 충청남도 당진시 설치시기까지로 설정하였다.

3) 이러한 이유에서 논문의 제목을 '지방행정체제 개편의 경로진화 연구'로 하였다. 왜냐하면 읍면의 시 승격은 지방자치단체로의 지위개편이고, 군의 시 승격은 지방자치단체 종류의 개편이며, 시군의 통합은 행정구역의 통합으로 인한 새로운 지자체의 설치이므로 이를 포괄할 수 있는 '지방행정체제개편'이라는 용어를 사용하였다. '지방행정체제 개편'은 자치계층이나 지위개편, 구역개편 및 기능의 조정을 포괄하는 용어로 사용되고 있다(지방행정연구원, 2008).

Ⅲ. 이론적 논의와 분석 틀

1. 경로진화에 대한 이론적 접근

역사적 제도주의는 신제도주의 분파 중에서 거시적 연구, 즉 정치경제학적 혹은 역사구조적인 연구 정향을 지니고 있다. 또한, 행위를 설명하고 제약하는 맥락으로서 제도의 중요성을 강조하며 동시에 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중시하는데 그 특징이 있다(정용덕외, 1999: 10). 역사적 제도주의에서는 특정 제도의 경로지속을 설명하기 위해 경로의존(path dependence) 개념을 주로 사용하였다. 경로의존이란 우연한 사건에 의하여 형성된 제도가 자기강화의 과정을 통해 지속되는 것을 의미한다(하태수, 2010: 2). 제도의 경로의존 분석은 정책변동을 저해하는 요인들에 대한 분석을 통해 특정 제도나 정책이 지속되는 이유를 설명하기 위하여 주로 사용되었다(박용성·박춘섭, 2011: 246). 그런데 이러한 경로의존 개념은 제도의 '경로지속'을 설명하기에는 유용한 도구가 될 수 있었으나, 제도의 '변화'를 함께 설명하기에는 부족하였다.

한편, 제도의 '변화'를 설명하기 위한 역사적 제도주의의 초기 설명방식은 Krasner(1988) 등이 주장한 단절된 균형모형(punctuated equilibrium)이 있다. 이모형이 상정하는 제도변화의 모습은 전쟁, 혁명, 자연재해 등의 외부적 충격에 의해 기존의 경로를 근본적으로 이탈하는 중대한 전환점(critical juncture)이 발생하고, 이어서 형성된 제도가 상당기간 지속되는 패턴이 반복적으로 나타난다는 것이다. 이러한 단절적 균형모형은 제도변화의 원인으로 외부적인 요인만을 강조하고 제도자체에 내재하는 요인에 의한 제도변화를 설명하는데 한계가 있으며, 제도가 점진적으로 변화할 수 있는 가능성을 무시하였다는 비판을 받는다(하연섭, 2011: 68).

경로의존 모형과 단절된 균형모형의 한계를 극복하기 위해서는 제도의 지속(continuity) 또는 안정(stability) 과 제도의 변화(change)를 하나의 틀 속에서 설명하는 것이 필요하였다. Streeck와 Thelen(2005: 8)은 점진적(incremental)이고 완만한(gradual) 변화가 혁신적인 결과(transformative results)를 가져오는 것에 주목하였다. 즉 만일 제도가 장기간 점진적으로 변화하고 있음을 증명한다면 제도의 안정성(일정 시점에서는 외형상 변형이 없는 연속성을 지님)과 변화(내면적인 변화가 지속되고, 이러한 변화가 장기간 축적되면 변형된 제도의 모습이 감지됨)가 함께 나타나는 모습을 증명하는 것이며, 또한 작은 변화의 장기간 축적이 큰 변화를 초래하는 경우를 설명한다면 급격한 제도 변화 또한 설명할 수 있게 되기 때문이다. 제도의 안정성과 변화에 대한 이들의 견해는 "점증적인 변화의 과정이 중

요한 역사적 단절을 수반하는 완만한 제도 변형을 초래할 수 있으며 …… 지대한 영향을 가져오는 변화도 외견상으로 중요하지 않은 작은 조정들의 축적에 의해 이루어질 수 있다.”(Streeck & Thelen, 2005: 8)는 표현에 잘 나타나 있다.

보다 구체적으로 이들은 변화의 과정(process of change)과 변화의 결과(result of change)를 구분하여 제도변화의 4가지 유형을 제시하였다. 즉 변화의 과정이 점진적(incremental)인가 급격(abrupt)한가, 변화의 결과가 연속적(continuity)인가 불연속적(discontinuity)인가에 따라 적응을 통한 재생산(reproduction by adaptation), 완만한 변형(gradual transformation), 생존과 복귀(survival and return), 해체와 대체(breakdown and replacement)로 구분했다(Streeck & Thelen, 2005: 9; 하연섭, 2011: 172). 4가지 유형중 이들이 가장 주목한 것은 ‘완만한 변형(gradual transformation)’이다. 왜냐하면 점진적이거나 급진적인 변화가 제도의 연속적인 결과를 가져오는 것(적응을 통한 재생산과 생존과 복귀)은 경로의존모형에서의 동일궤도(trajectories)에서의 적응(path adaption)을 설명하는 것과 유사하다. 또한 급격한 변화이면서 불연속적 것(해체와 대체)은 단절적 균형모형에서 상정한 것과 유사하기 때문이다. 결국 이러한 분류를 통하여 이들은 혁신적 제도변화가 점진적으로 발생할 수 있다는 새로운 변화의 모형을 제시한 것이다. 또한 제도변화의 서로 다른 유형을 범주화하고 분석을 위한 개념적 틀을 제공했다는 점에서 역사적 제도주의를 한 단계 진보시킨 것으로 볼 수 있다. 그러나 제시된 다양한 유형간의 논리적 관계에 대한 설명이 부족하다는 지적이 있다(Immergut & Anderson, 2008: 356; 김태은, 2011: 31).

<표 1> 제도변화의 맥락과 제도적 자원

		제도자체의 특징 (운영장의 재량의 정도)	
		낮은 수준의 운영자 재량	높은 수준의 운영자 재량
정치적 맥락 (반대 가능성)	높은 거부 가능성	가겹(Layering)	표류(Drift)
	낮은 거부 가능성	전치(Displacement)	전환(Conversion)

출처: Mahoney & Thelen(2010: 19)

Streeck와 Thelen의 완만한 제도 변형의 모형은 최근 Mahoney와 Thelen(2010: 15)에 의하여 보다 체계적으로 제시되었다. 이들은 Streeck와 Thelen이 제시한 제도의 완만한 변형으로 4가지 유형을 제시하고 이러한 제도의 변형에 영향을 미치는 요인으로 정치적 맥락과 제도자체의 특징을 설정하였다.

이들은 정치적 맥락을 제도의 변화에 대한 거부 가능성(veto possibilities)으로 조작화하였다. 즉 새로 변화에 대한 거부 가능성이 크거나 적은 정도에 따라 정치적 맥락에서의 제도 변화의 정도가 결정된다고 보았다. 여기서 거부 가능성이란 힘있는 거부권자들의 다수와 거부점(veto point)⁴⁾의 다수를 포함한다. 따라서 전치와 전환의 경우는 기존 제도의 급격한 변화를 초래하는 것으로 거부 가능성이 높을 경우는 어렵다는 것이다. 반면에 가접의 경우는 강한 거부자들이 현재의 제도를 보호하고자 하는 행위를 나타낼지라도 새로운 제도가 추가되는 것에 대해서는 강한 거부의를 나타내지는 않는다는 것이다. 표류의 경우는 강한 거부자들이 새로운 제도를 반대하지만, 사회·경제·정치적 환경의 변화에 따른 지지들의 지속적인 요구로 인하여 제도의 등장자체를 막지는 못하는 경우에 나타나는 현상이다(Mahoney & Thelen, 2010: 20).

다음으로 제도자체의 특징은 제도의 해석과 집행에 있어서 행위자의 재량의 정도로 조작화하였다. 이들은 제도의 종류에 따라 행위자들이 가지는 재량의 정도가 다르다는데 주목하였다. 예를들면 ‘적극적인 구직노력’을 조건으로 실업수당을 지급하는 규정이 있다면 여기서 ‘적극’의 의미에 대해서는 제도를 집행하는 행위자 재량의 영역에 속한다는 것이다. 따라서 재량의 정도는 규칙의 복잡성, 규칙이 설정한 행위의 종류나 동원되는 자원의 정도 등 제도 자체의 특징에 따라 달라질 수 있다는 것이다(Mahoney & Thelen, 2010: 20).

구체적으로 이들이 상정한 가접, 표류, 대체, 전환의 특징은 다음과 같다.

가. 가접(layering)

가접이란 기존 제도의 구성요소들은 그대로 유지되고, 여기에 일부 새로운 요소들이 추가되어 기존 제도에 변화를 가져오게 되고, 시간이 지남에 따라 기존 제도의 모습에 근본적인 변화를 초래하는 것을 말한다. 가접에서 변화의 메카니즘은 ‘차별적 성장(differential growth)’으로 설명된다(Streeck & Thelen, 2005: 23-4). 여기서 차별적 성장이란 신제도와 구제도 간 성장속도의 차이를 말한다. 즉, 기존제도를 보완하거나 정교화하기 위하여 추가적으로 도입된 새로운 제도가 기존 제도보다 빠르게 성장하여 기존제도를 서서히 몰아내고 제도의 모습을 바꾼다는 것이다(하연섭, 2011: 174).

4) 비토 포인트란 정책결정에 있어서 정치집단들이 특정한 정책의 통과를 저지할 수 있는 기회를 말한다. 따라서 비토 포인트의 존재는 어떤 정책의 변화에 제한과 장벽이 따른다는 것을 의미한다. 대체로 비토 포인트가 많으면 정책의 변화속도를 감소시키고, 비토 포인트가 없거나 적으면 급속한 정책 변화를 허용하는 경우가 많은 것으로 나타남(은민수, 2008: 478)

나. 표류(drift)

기존 제도가 외형적으로 그대로 존재하지만 외부 환경에 변화에 따라 그 영향력이 변화하는 것을 말한다(Mahoney & Thelen, 2010: 17). 기존 제도가 환경변화에 적응하지 못하여(거부권자가 많은 등의 이유로) 당초 의도했던 방식으로 운영되지 못하거나 효과를 발휘하지 못하는 경우를 말한다(하태수, 2011: 7; Streeck & Thelen, 2005: 24-6).

다. 전환(conversion)

기존 제도가 외형적으로 그대로 존재하지만 새로운 방식으로 해석되거나 범규화 되는 경우이다. 즉 기존 제도가 그대로 존재하지만 새로운 목적이나 기능을 수행하는 것으로 바뀌는 것이다. 기존의 해석과 새로운 해석간의 차이는 행위자가 적극적으로 제도자체가 가지고 있는 모호성을 활용한 결과이다(Mahoney & Thelen, 2010: 17; 하연섭, 2011: 175; Hacker, 2004: 246). 전환은 주로 제도의 상위수준에서 발생하기 쉽다(하태수, 2011: 8; Boas, 2007: 51).

라. 전치(displacement)⁵⁾

기존 제도가 새로운 제도에 의해 대체되는 것을 말한다. 기존 제도가 새로운 제도로 바뀌는 것은 주로 급격하고 급진적인 변화를 수반하지만 때로는 여기서 말하는 전치처럼 천천히 발생하기도 한다. 즉, 전치는 기존의 억눌려 있던 요소들을 활성화시킴으로써 정책의 큰 틀이 바뀌는 것이다(하연섭, 2011: 174). 중국과 쿠바에서 시장경제의 제도적 요소들이 점점 활성화됨에 따라 기존의 통제경제의 제도적 요소들을 천천히 잠식하고 대체하는 결과를 초래한 것은 전치의 예이다(Mahoney & Thelen, 2010: 16).

이러한 제도의 지속과 변화를 동시에 설명하기 위해서는 제도를 단일체로서가 아니라 복

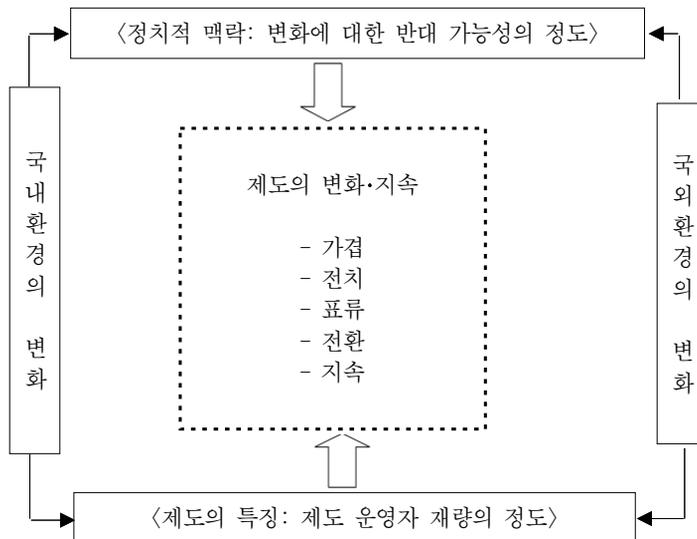
5) 앞에서 기술된 Streeck와 Thelen(2005)이 제시한 '급격한 변화'의 과정을 겪으며 불연속적인 결과를 가져오는 replacement와 여기서 제시된 '점진적 변화'를 겪으며 불연속적인 결과를 가져오는 displacement를 구별하기 위하여 후자를 전치(轉置)로 번역한다. 원저자들이 replacement와 displacement를 구별한 이유는 전자는 급격한 변화로 기존 제도가 바뀌어지는 것이며, 후자는 기존에 이미 존재하지만 수면아래에 있던 제도적 요소가 시간이 지남에 따라 새롭게 활성화됨으로써 기존 제도를 바꾸는 것을 의미하는 것이기 때문인 것으로 해석된다. Hacker(2004: 246)는 Thelen과 그녀의 동료들이 displacement로 표현하는 것을 revision으로 사용하며 이를 '기존정책의 공식적 대체(formal replacement of existing polity)'로 설명하고 있다. 국내에서는 대체(하연섭, 2011: 174), 수정(하태수, 2011: 8), 전치(김태은, 2011: 31) 등으로 번역되고 있다.

합체로서 인식되어야 한다는 것이다. 왜냐하면 점진적으로 일어나는 변화를 설명하기 위해서 제도의 복합적인 구성요소간 발생하는 이른바 ‘변하는 것’과 ‘변하지 않는 것’을 동시에 설명해야하기 때문이다(하태수, 2010: 7). 물론 제도가 복합체라면 구성 요소들 간 갈등관계도 존재할 수 있으며, 이것이 제도의 내부적 변화를 설명하는 중요한 이론적 자원이 되기도 한다(하연섭, 2011: 163).

2. 연구의 분석 틀

<표 1>에 표시된 Mahoney와 Thelen이 제시한 경로진화의 모형을 기초로하여 지난 63년간 시 설치 정책의 변화를 분석하고자한다. 앞에서 언급했듯이 이러한 제도의 진화적 변형은 제도의 복잡성을 전제로 한 것으로 시 설치 정책의 요소들이 시간이 지남에 따라 생성·변화되는 모습을 국내의 환경변화라는 상황적 맥락과 함께 포착 설명하고자 한다. 특히 이들이 제도변화를 설명하는 두 가지 변수로 제시한 정치적 행위자의 비토가능성과 운영자의 재량의 정도라는 행위자 중심의 분석틀을 활용하고자 한다.

<그림 1> 연구의 분석 틀



우선 Mahoney와 Thelen이 지적한 정치적 맥락인 비토 가능성을 시 설치 정책에 적용하면 시 설치 기준을 담고 있는 지방자치법과 시 설치 법률을 만드는 국회의원이 가장 직접적인 행위자이며 지방의회 의원 및 지방자치단체 주민들도 시·군 통합시 사전의견 제출이나 주민투표를 통하여 정치적 역할을 하게 된다. 또한 시 설치를 위한 지방의 건의와 여론 조성에 개입하는 시민단체, 언론 등도 정치적 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 다음으로 제도운영자는 법적 테두리 내에서 시 설치 정책 집행의 재량을 발휘하는 대통령을 포함하는 정부 관료들을 말한다.

제도의 변화를 설명하기 위하여 Mahoney와 Thelen이 지적한 4가지 이외에 제도의 지속을 추가하였다. 이것은 이들의 모형이 제도의 단절적 변화만을 제시하고 있어 우리나라 시 설치 정책에서 나타날 수 있는 제도의 지속을 설명하는데 한계가 있기 때문이다. 여기서 제도의 지속이란 Streeck와 Thelen이 제시한 모형에서 연속적인 변화를 나타내는 적응을 통한 재생산(reproduction by adaptation, 점진적인 변화의 과정을 겪으며 연속적인 결과를 발생함)과 생존과 복귀(survival and return, 급격한 변화를 겪지만 연속적인 결과를 나타냄) 등의 형태를 들 수 있다.

Mahoney와 Thelen 모형을 기초로한 분석들이 우리나라 시 설치 제도에도 그대로 적용될 것인지에 대해서는 의문의 여지가 없지 않다. 그러나 시 설치 정책도 국회와 정부 그리고 지역 등이 연계된 정치적 맥락 속에서 이해되어지며, 제도 운영집단의 재량성에 따라 현실의 기준과 운영이 달라질 수 있어 본 모형을 적용하는데 어려움이 없을 것으로 보인다.

따라서 이하에서는 시 설치 정책을 시간이 지남에 따라 발생하는 국내외의 환경의 변화를 상황적 맥락에서 분석하고 제도 변화에 대한 반대 가능성이라는 정치적 맥락과 제도자체의 특징에서 발생하는 관료의 재량성의 정도를 기준으로 각 제도의 구성요소들이 진화해 가는 모습을 식별하고자 한다.

IV. 시 설치 정책의 경로진화 실증 분석

제도진화의 모습을 포착하기 위해서는 진화경로를 적절한 시기에 따라 구분해야한다. 그러나 어떠한 기준에 의하여 구분하느냐에 따라 분석이 달라질 수 있으며 역사적 제도주의 학자들의 연구에도 시기의 구분은 지극히 경험적 자료에 기반한 구분을 따르고 있다(Thelen, 2006; Weir, 2006). 시기 구분에 대한 가장 일반적인 접근방법은 경로의 기원과 진화과정에서의 외부충격에 따라 구분하는 것이다(하태수, 2011: 1).

여기서는 우선 경로의 기원을 1949년 지방자치법 제정 당시로 설정하였다. 이것은 우리나라 시 설치 정책의 시작이기 때문이다. 물론 후술하는 바와 같이 제정 지방자치법의 규정은 일제시대와 정부수립 직후의 시 설치와의 관련성을 검토되었다. 다음으로 시기별 경로진화의 구분은 내·외부적 환경이라는 역사적 맥락에서 검토되었다. 우리 근대사의 큰 이변들은 시 설치 정책에도 충격을 주었기 때문이다.

1. 제1기: 1949년부터 1960년까지

1) 현 황

우리 지방자치법은 1949년 제정당시에 일제시대의 지방행정골격을 지방자치라는 형식으로 법제화 하였다. 시의 설치는 농촌지역을 분리하여 시가지만으로 부(府)를 창설한 1914년 12부제의 실시와 그 기원을 두고 있다. 지방자치법이 제정된 1949년 8월 15일 당시 남한지역의 지방행정구역 수는 1특별시, 9도 19시, 134군이었으며 이때부터 부(府)가 시(市)로 그 명칭이 바뀌고 도 관할하의 지방자치단체로서의 지위를 갖추게 되었다.

제정 지방자치법 제5조는 '시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다'고 규정하고 있으며, 시 설치 법률을 제정할 때에는 관계 읍·면의회의 의견을 얻어야 할 것을 규정하고 있다. 시의 설치기준으로 '인구 5만 이상'이라는 인구규모를 규정하고, 시 설치 절차로는 읍·면 의회를 거쳐 법률로서 정하도록 하였다(제정 지방자치법 제5조). 제정 지방자치법이 군의 설치에 관한 기준은 제시하지 않고 시의 경우만 인구기준을 명확히 제시한 이유는 무분별한 시 설치를 방지하기 위한 것으로 보인다. 당시 군은 오랜 역사적 배경을 가진 행정구역으로 새롭게 그 설치 기준을 제시할 필요가 없었을 것이다.

1949년 지방자치법 제정이후 1955년과 1956년에 각각 6개(강릉, 원주, 경주, 진해, 충무, 제주)와 2개(청주, 삼천포)시가 설치되었다. 당시 국회 본회의에서 논의된 시 승격과 관련된 쟁점으로는 시 승격의 시기적 필요성, 지역주민의 조세부담 증가 문제, 국가 재정부담의 증가문제, 시 승격의요건 충족의 문제를 주로 다루었다. 시 승격은 주로 지역의 중심도시를 육성하고 지방자치의 발전 그리고 지역의 위상을 제고 등이 고려되었다.

제정 지방자치법은 도와 특별시 및 시·읍·면을 자치단체로 규정하고 있었으며 시·읍·면장에 대한 간선제를 채택했으나 이후 직선제(1956년), 임명제(1958년) 다시 직선제(1960년)의 과정을 겪었다. 읍이 시로 승격되면 자치단체로서의 지위에는 변함이 없으나 조직·인력·예산 등에는 증원이 있었다.

2) 분석: 초기 경로의 우연한 설정(contingency)

시 설치 정책의 초기 경로를 설정하는 인구 5만 이상이라는 기준이 설정된 배경을 알아볼 필요가 있다. 인구 5만 기준이 역사적 사건(historical conditions)이나 초기 상태(initial conditions)와 어느 정도 연계되어 있다면 우연성(contingency)으로 설명하기 보다는 지방자치법 제정 이전의 시 설치 경로와 연계해서 설명되어야 하기 때문이다(Mahoney, 2000). 이와 관련해서 우선 두 가지 사항을 알아볼 필요가 있다.

첫째는 1949년 지방자치법 제정 이전에 시로 승격된 도시들의 인구규모를 분석하여 5만 명 인구기준과의 연관성을 찾는 것이다. 1949년 지방자치법에 명시된 시는 농촌지역을 분리하여 시가지만으로 부(府)를 창설한 1914년 12부제에 그 기원을 찾을 수 있다. 이 당시 12부는 경성, 인천, 군산, 목포, 대구, 부산, 마산, 평양, 진남포, 원산, 신의주, 청진이었으며, 이러한 부의 획정은 거주 일본인이 많은 지역을 선정했을 뿐 총 인구 기준은 사용되지 않았다. 청진의 전체인구가 4,233명(1913년말 현재)이었고 신의주가 5,548명에 불과하였다(손정목, 1983a: 90). 지방자치법 제정 하루 전인 1949년 8월 14일 정부는 포항, 수원, 여수, 순천, 김천 등 5개시를 설치하였다. 5개시의 당시 정확한 인구를 알 수는 없으나 50·60년대의 인구통계⁶⁾를 기초로 추측하면 대체로 인구 10만명 정도 선이었던 것으로 추측된다. 따라서 지방자치법 제정 이전의 역사적 상황을 통하여 인구 5만의 근거를 찾기는 어렵다.

둘째, 기존의 역사적 사건과 인과성을 확인할 수 없다면 인구 5만명의 기준의 근거는 무엇인가에 대해 알아볼 필요가 있다. 우선 일본을 살펴보자. 우리 지방자치법 보다 2년 먼저 제정된 일본 지방자치법(1947. 4)에서는 인구기준을 3만으로 규정하고 있다. 따라서 일본 법을 모방한 것은 아니다(지방자치단체국제화재단, 2008: 78). 당시 일본과 한국이 모두 프로이센 지방자치법의 시 설치기준을 모방한 것으로 추측된다⁷⁾(고건, 1968: 52). 따라서 인구 5만 명의 기준은 역사적 상황과는 별개로 정부 및 입법자들이 도시의 규범적 크기로 설정

6) 5개시의 50·60년대 인구는 포항시 1950년 208,109명, 수원시 1952년 104,044명, 목포시 1955년 113,636명, 순천시 1959년 192,780명, 여주시 1961년 227,699명, 김천시 1962년 200,520명이다.

7) 인구 기준 5만과 관련하여 관련 업무를 담당하는 공무원들은 일본 지방자치법을 모방한 것으로 추측하였으나 이는 사실과 다름이 확인되었다. 일본 지방자치법은 1954년 개정에 의해 시 설치 기준을 5만으로 된 이후도 특례 조치에 의해 3만 내지 4만으로 규정된 경우도 있었다(지방자치단체국제화재단, 2008: 78). 참고로 현행 일본 지방자치법은 시가 되기 위해서는 ①인구 5만 이상일 것, ②중심의 시가지를 형성하고 있는 구역내에 있는 호수가 전호수의 6할 이상일 것, ③ 상공업, 그 외의 도시적 업태에 종사는 사람 및 그 사람과 동일세대에 속하는 사람의 수가 전인구의 6할 이상일 것, ④ 그 외 해당 도도부현의 조례로 정하는 도시적 시설과 그 외의 도시로서의 요건을 갖추는 것을 규정하고 있다.

했을 것으로 보인다.

따라서 제정 지방자치법이 정한 시 설치 인구 기준은 3만명(읍 설치의 기준이 2만이므로) 이상의 다양한 가능성 중에 5만 명 기준이 선택된 것이다. 그런데 이러한 선택을 예측하거나 설명할 수 있는 어떠한 이론·논리적 근거를 찾기 어려우며 이는 역사적 제도주의 학자들이 초기 경로의 설정을 설명하며 사용하는 우연성(contingency)의 개념을 적용할 수 있을 것이다(Mahoney, 2000: 214).

당시 진해와 충무의 경우 인구 7만이 넘어 시가 되었지만 강릉과 원주는 5만을 겨우 넘겼다. 강원도 지역의 발전을 위해 중심도시가 필요하다는 논리를 내세워 지역에서의 요구가 강하게 작용하였다. 현실적으로 읍이 시로 승격되기 위해서는 인구기준 이외에 지역에서의 요구와 국회에서의 적극적인 입법과정이라는 정치적 맥락이 크게 작용하였다. 이기간의 시 설치 법률은 모두 국회의원발의로 제정되었다는 사실이 정치적인 결정의 가능성을 말해준다.

결국 이 시기는 우리나라 시 설치 정책의 경로가 설정된 시기이며 그 설정의 과정은 우연성으로 설명될 수 있으며 국회와 정부는 이 기준을 필요조건으로 활용하였다.

<표 2> 시기별 시 설치 기준

연 도	법적 기준	운영상 기준	해당시
'49. 8. 15	〈지방자치법 제정〉 • 인구 5만 이상 • 읍·면 의회를 거쳐 법률로 제정 (1988년 삭제됨)		
'55. 8. 13		• 인구 7만이상이며 군항도시로 내외국인사의 출입이 빈번함(진해) • 인구 7만이상이며 지방자치의 발전을 위해(충무) • 인구 5만 이상 강원도의 중심도시(강릉, 원주)	강릉·원주·경주·진해·충무·제주
'56. 7. 8		• 지방자치의 발전(충주) • 인구 50만의 도시계획지역(삼천포)	충주·삼천포
'62. 6. 1		• 경제개발5개년계획에 따른 울산 공업지구건설	울산
'63. 1. 1		• 향후 도시적 발전가능성	의정부·천안·안동·속초
'73. 7. 1		• 시가지인구 10%이상 • 장래 발전가능성 • 2·3차 산업 종사자 30%이상	성남·안양·부천

연 도	법적 기준	운영상 기준	해당시
		<ul style="list-style-type: none"> 인구 5만 이상이라도 도시화 미비 또는 인구감소지역은 제외. 예) 동두천: 62,000명→55,000명; 장성읍: 103,000명, 도시화 30% 	
'78. 2. 15		<ul style="list-style-type: none"> 경제개발5개년계획에 따른 신흥공업지구 건설 	구미
'80. 4. 1		<ul style="list-style-type: none"> 인구 7만 이상 인구증가율 1.5% 이상 자체수입 년 6억5천 이상 시가지 인구비율 80% 이상 	동해·창원·제천·영주
'81. 7. 1		<ul style="list-style-type: none"> 배후 농촌의 개발거점 가능지역 균형발전에 기여할 수 있는 지역 대도시 인구집중 억제 효과지역 승격 후 잔여군세가 전국 군의 평균 군세를 유지 할 수 있는 지역 	광명·송탄·동두천·정주·남원·나주·영천·김해·서귀포·태백
'86. 1. 1		<ul style="list-style-type: none"> 시가지 거주 인구가 50% 이상 도시적 산업 종사가구 50% 이상 잔여군세 고려 특별지방행정관서와의 관계 	안산·과천·구리·평택·삼척·공주·대전·온양·여천·상주·점촌·경산
'88. 5. 1	<p><지방자치법 시설치 기준 추가></p> <ul style="list-style-type: none"> 도의회의 의견 청취(99년 삭제) 세부기준은 대통령령으로 정함 <p>◆ 대통령령 규정</p> <ul style="list-style-type: none"> 시가지 인구나 도시적 산업종사가구 비율이 50% 이상 		
'89. 1. 1		<ul style="list-style-type: none"> 잔여군세 고려 특별지방행정관서와의 관계 	미금·오산·시흥·군포·의왕·하남·서산·김제·동광양·밀양·장승포
'91. 4. 1	<p>◆ 대통령령 개정</p> <ul style="list-style-type: none"> 시가지 인구나 도시적 산업종사가구 비율이 60% 이상 1인당 지방세납세액, 인구밀도 및 인구증가경향이 내무부령이 정하는 기준이상일 것(신설) 		
'92. 2. 1		<ul style="list-style-type: none"> 일산신도시 건설과 연계 	고양
'94. 3. 16	<p><지방자치법, 도농복합형태의 시 설치 조항 신설></p> <ul style="list-style-type: none"> 시와 군을 통합한 지역이나 	<ul style="list-style-type: none"> 통합권유대상 지역의 선정기준 <p>① 읍이 시로 승격되는 등 역사적 동질성 ② 시장이용이나 학군·교통</p>	51개 도농복합도시의 시 설치(94. 8~95. 5)

연 도	법적 기준	운영상 기준	해당시
	<ul style="list-style-type: none"> 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군 ◆ 대통령령 추가신설 <ul style="list-style-type: none"> - 도농복합시의 경우: 도시적 산업에 종사 가구가 45% 이상 - 군의 재정자립도가 전국 군 재정자립도의 평균치이상 <도농통합형태에 시설치에 따른 행정특례등에 관한 법률제정> <ul style="list-style-type: none"> 도농통합시에 대한 인센티브 등 규정 	권·경제권 등이 같은 동생활권 ③ 시의 군중앙형, 군분리형, 군한쪽형 등인 지형적 요건 ④ 인구규모, 인구중감추이, 산업배치, 지역개발사업등 지역균형개발 가능성 ⑤ 기타 시·군 명칭이나 사무소소재지의 동일여부 등	
'95. 8. 4	<지방자치법에 시설치 기준추가> <ul style="list-style-type: none"> 인구 2만 이상의 도시형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상이고 군의 전체 인구가 15만 이상 		
'96. 3. 1			용인·파주·이천·논산·양산
'98. 4. 1			여수(통합시)·안성·김포
'01. 3. 21			화성·광주
'03. 7. 8	<지방자치법에 시설치 기준추가> <ul style="list-style-type: none"> 국가의 정책으로 도시가 형성되고, 도의 출장소가 설치된 지역으로, 인구가 3만 이상이고, 인구 15만 이상의 도농복합형태의 시의 일부인 지역 		계룡·양주·포천
'09. 8. 27		<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 자율통합지원계획 - 경쟁력 기준 - 자족성기준 	창원 ('10. 7. 1)
'10. 10. 1	<「지방행정체제개편에 관한 특별법」 시행>	<ul style="list-style-type: none"> 통합자치단체에 대한 인센티브 규정 인구 50만 또는 100만이상 대도시에 대한 특례 규정 	
'12. 1. 1			당진

※ 자료출처: 박상돈, 1987: 52-80; 김병국·이정엽, 1990: 34-5; 내무부, 1995: 행정안전부, 2009·2010; 행정안전부 내부자료; 국회의안정보시스템 등을 참고하여 연구자 재작성

2. 제2기: 1961년부터 1980년까지

1) 현 황

1961년 5.16 쿠데타로 인하여 「지방자치에 관한 임시조치법」이 1961년 10월 1일 시행되었다. 임시조치법은 “지방자치법 중 본법에 저촉되는 규정은 본법의 규정에 의한다(제11조)”라고 규정하고 있으나, 시 설치에 관한 별도의 규정을 두고 있지는 않아 기존 지방자치법과 충돌하지는 않았다.

5·16 쿠데타 이후 1963년까지 국회를 대신하여 국가재건최고회의(1961-1963)에서 시 설치를 결정하게 되었다. 국가재건최고회의는 1962년 경제개발5개년계획의 일환인 울산공업지구건설을 성공적으로 수행하기 위하여 여러 개의 행정구역에 속한 공업지구를 단일한 시로 만들기 위하여 울산시를 승격시켰다. 울산시 설치의 기존 시 설치와는 다른 특징을 가지고 있다. 우선, 지금까지 국회가 시 설치에 관한 법률을 만들었으나 국회를 대신한 국가재건최고회의에서 시 설치를 결정하였다. 또한 당시까지 시 설치의 지역의 거점도시로서의 역할과 지방자치의 발전이라는 목적으로 설치하였으나, 울산시는 국가경제개발이라는 새로운 목적으로 설치하게 되었다. 기존의 인구 5만 기준이 무시된 것은 아니지만 당시 집권한 군부 쿠데타 세력들의 새로운 정책을 반영한 시 승격이었다.

또한 국가재건최고회의는 행정구역에 관한 실태조사를 실시(1961. 8. 18-12. 31) 하여 1962. 10. 4 행정구역조정안을 확정하고 1963년 1월 1일 단행하였다. 당시 시 승격기준은 법정요건을 갖추고 향후 계속적으로 도시적 발전이 기대되는 의정부·천안·안동읍의 3개 지역을 대상으로 하였으나 최종단계에서서 속초읍이 추가되었다(박상돈, 1987: 67). 당시 내무부에서 작성된 참고자료에 따르면 속초를 제외한 3개읍의 인구, 면적, 인구증가율, 도시중심지거주인구, 도시산업종사자 수가 정확히 기재되어 있으나, 속초읍의 경우는 인구만 기재되어 있어 있었다.

1963년 이후 10년 동안 시 설치 사례가 없었으나 1973년 3개시가 설치되었다. 대외적으로는 월남전의 종전협상이 막바지에 이르렀고, 대내적으로는 1972년 11월 유신헌법안이 확정되었으며, 동년 12월 유신헌법이 공포되고 이에 따른 대통령이 취임하였다. 이러한 상황에서 1973년 2월 국회를 대신해 비상국무회의(1972-73)에서 3개시 설치를 의결하였다. 유신헌법 등 급변하는 상황에서 내무부는 행정구역개편을 목표로 1972년 행정구역개편을 검토하여 12월에 개편안을 작성하였다. 당시 시설치 기준은 <표 2>에 나타난 것처럼 인구, 주민의 50%이상이 시가지에 거주하고, 취업인구의 30%이상이 2·3차 산업에 종사하고 있어야 하며, 도시화가 진행되지 않거나 인구가 감소하고 있는 지역은 제외하였다. 당시 기준을

완전히 구비한 지역은 총 12개 지역⁸⁾이었다. 그러나 대통령의 최종 재가과정에서 시승격 지역은 성남·안양·부천 등 3개소로 축소되었다. 이는 시 승격은 많은 예산이 소요되는 문제가 있고, 수도권인구분산을 위한 위성도시의 육성 필요성 등이 종합적으로 고려된 조치였던 것으로 추측된다(박상돈 1987: 72).

한편 1977년에는 경상북도 구미시를 설치하였다. 당시 구미시 설치를 위한 정부의 법률안 제출문에는 “국가의 경제개발계획에 의하여 전자 및 수출공업단지로 개발중인 경상북도 선산군 구미읍과 칠곡군 인동면 일원을 도괄하여 구미시를 설치함으로써 신흥산업도시의 행정수요에 효율적으로 대처하고”라고 밝히고 있다. 정부는 시 승격이 가능한 타 지역에 대한 요구는 무시한 채 경제개발이라는 당면과제를 위해 구미시만 승격시켰던 것이다.

그로부터 2년 뒤인 1979년 10·26사건으로 인하여 정국이 어수선한 가운데 정부는 80년 4월 1일자로 동해, 창원, 제천, 영주의 4개 지역을 시로 승격시켰다. 이러한 조치는 이미 79년 4월에 박정희 전대통령으로부터 재가를 받아 동년 12월 국회에서 입법의결이 되었던 지역이다(박상돈, 1987: 75). 당시 지역으로부터 시 승격이 건의된 지역은 21곳⁹⁾이었으나 시급한 지역부터 연차적으로 시로 승격시킨다는 방침하에 인구요건을 7만명, 자체수입, 인구증가를 그리고 시가지 인구비율을 80%로 강화하여 적용하여 법적으로건보다도 기준을 강화하여 4곳만 승격 시켰다. 당시 4개 지역은 모두 경제개발과 국토개발이라는 큰 틀에서 결정된 것이었다. 동해시는 북평항개발과 임해공업단지 조성과 연계되며, 창원공단을 중심으로 새로운 공업도시건설을 위해 창원시를 설치하였고, 태백산지역과 중부내륙지방의 발전을 위하여 제천시와 영주시를 설치하였다.

2) 분석: 표류와 전환(drift & conversion)

이기간 동안의 시 설치 정책을 둘러싼 내외부적인 환경 변화는 다음 세 가지 특징이 두드러진다. 첫째는 정치 환경의 변화이다. 정치적으로 쿠데타에 의한 새로운 정치세력들이 집권하게 되었고 국회가 두 번에 걸쳐 해산되고 국가재건최고회의(1961-1963)와 비상국무회의(1971-1972)가 국회의 기능을 대신하는 시기를 겪었다. 특히 시 설치의 입법권 행사에 의

8) 승격요건을 갖춘 지역은 경기도 광주군 성남(출장소), 시흥군 안양읍, 부천군 소사읍, 전라북도 남원군 남원읍, 정읍군 정읍읍, 경상북도 영주군 영주읍, 영천군 영천읍, 상주군 상주읍, 경상남도 김해군 김해읍, 충청북도 제천군 제천읍, 강원도 명주군 묵호읍, 제주도 남제주군 서귀읍 등 이다.

9) 당시 21지역은 충북 제천읍, 강원 묵호읍과 북평읍 통합, 창원출장소지역, 경북 영주읍, 전북 정주읍, 경기 구리읍, 경남 김해읍, 경기 송탄읍, 강원 황지읍, 경기 동두천읍, 경기 신도읍, 제주 서귀읍, 경기 평택읍, 경북 상주읍, 전북 남원읍, 강원 장성읍, 경북 영천읍, 강원 사북읍, 충남 공주읍, 전남 여주·영산포읍 통합, 여천출장소지역 등이다.

해 마무리 될 수 있는데 두 차례에 걸쳐 정식국회가 아닌 국가재건최고회의와 비상국무회의에서 시 설치 입법이 이루어졌다. 이러한 새로운 정치세력의 등장은 기존 시 설치 정책에 대한 근본적인 변화를 가져올 수도 있었다. 즉 쿠데타 세력들은 임시조치법에서 “군의 명칭과 구역은 인구 10만 내외로 재획정할 때까지는 종전에 의한다(제3조)”라는 규정을 두었다. 이러한 규정을 설정한 것은 당시 시와 군에 대한 전면적인 행정구역개편을 염두에 두었다. 실제 당시 정치세력들은 유신헌법 제정과 비상국무회의의 구성 등에서 알수 있듯이 행정구역을 전면적으로 개편할 수 있는 정치적 구조를 가지고 있었다. 박정희 대통령은 시와 군의 행정구역개편의 필요성을 인식하고 행정공백 및 혼란을 피하기 위하여 점진적으로 실시하려고 하였으나 경제개발이라는 당면현안에 밀려 결국 행정구역에 변화를 주지는 못했던 것으로 보인다(동아일보, 1962. 2. 15일 1면). 이런 측면에서 이 시기는 앞 <표 1>의 Mahoney와 Thelen 모형에 비추어보면 정치적 측면의 거부가능성은 다른 시기보다 상대적으로 낮은 것으로 분석될 수 있다.

둘째는 행정 환경의 변화이다. 「지방자치에 관한 임시조치법」이 발효되어 지방자치가 중단되고 기존의 자치단체가 중앙행정기관의 하부 행정기관으로 전락되었다. 1960년부터 도지사과 서울특별시장 그리고 시·읍·면장 뿐 아니라 동·리장까지 직선을 하였으나 모두 임명제로 바뀌었다. 또한 임시조치법은 지방자치단체의 종류에 군을 추가하고 읍을 제외하였다. 중앙정부에서 임명된 도지사가 다시 시장과 군수에 대한 인사권을 가짐에 따라 중앙정부에 의한 지방행정의 관할이 보다 수월해졌으며, 시 승격 등에 대한 지방의 요구는 그 이전시기보다 대통령과 정부의 결정에 의존적이게 되었다. 시 설치 기준을 충족하였거나 시 설치를 원하는 지역은 많았으나 공무원 수 증대, 신청사 건립과 같은 비용문제 등의 이유를 들어 최대 승격을 억제하였다. 또한 이 기간에 의결된 시 설치 법률이 모두 정부에서 제안하여 입법된 것에서 알 수 있듯이 정부의 결정재량이 상대적으로 높았던 시기로 볼 수 있다. 특히, 1973년 12개 지역에 대한 시 설치를 내무부에서 검토하였으나 청와대에서 3개 지역으로 축소하였으며, 울산과 구미 지역을 경제개발 5개년계획을 목적으로 승격시키는 등 앞 <표 1>의 Mahoney와 Thelen 모형에 비추어보면 제도운영자의 재량의 정도는 상당히 높은 것으로 분석된다.

1980년 4월의 인구기준은 7만명으로 설정한 것은 법에 정한 5만 인구 규정을 무시하고 정부에서 임의로 설정한 설치기준이 사용되었다. 결국 1960년부터 20년간 우리나라 시 설치 정책은 지방자치법에 나타난 인구 5만의 기준 보다는 정부에서 임의적으로 설정된 기준에 의하여 결정되었다. 또한 1973년과 79년에 각각 12개시와 21개시가 요건을 충족하고 시 승격을 건의하였으나 각각 3개와 4개 지역만 승격시켰으며, 경제개발이라는 새로운 명목을 만들어 울산과 구미를 정부주도로 승격시켰다.

〈표 1〉의 Mahoney와 Thelen 모형에서는 낮은 정치적 거부가능성과 제도운영자의 높은 재량성은 제도 전환(conversion)의 모습으로 나타난다. 그러나 여기서 제도의 전환은 Boas(2007: 51)가 지적했듯이 제도의 복합적 요소 중에서 거시 수준에서 주로 일어난다. 왜냐하면 전환은 기존의 제도가 해석상 새로운 기능과 목적을 수행하도록 바뀌게 되는 것이기 때문이다. 이 기간 동안 시 설치가 경제개발 5개년계획 수행을 위한 수단으로 사용된 것은 기존의 시 설치 제도는 존재하지만 그 목적이나 기능이 전환(conversion)된 모습과 유사하다고 할 수 있다.

또한 제도의 하위수준, 즉 구체적인 시 설치의 기준이라는 측면에서 보면 이 기간 동안 시 설치는 〈표 2〉에서의 운영상의 기준이 미리 설정되고 해당 시가 선정되었다기 보다는 시 설치를 최대한 억제하기 위하여 반대의 순서로 정책이 결정되었다고 볼 수 있다. 따라서 구체적 시 설치의 법적규정인 인구 5만 기준을 중심으로 Mahoney와 Thelen 모형을 적용하면 전환이라기보다는 법적 인구기준이 표류(drift)했다고 볼 수 있을 것이다. Mahoney와 Thelen은 〈표 1〉에서 처럼 정치적 거부 가능성이 낮고 운영자의 재량이 큰 경우에는 대체로 제도의 전환(conversion)으로 나타나는 것으로 지적하였다. 그러나 이 기간 동안 우리나라 시 설치 정책 중 인구 기준에 대한 제도적 요소는 정치적 거부 가능성이 낮음 에도 불구하고 경제개발 등 다른 정책추진을 위하여 제도 변화에 대한 우선순위가 밀려 기존의 제도(인구기준)가 표류하는 현상이 발생했다고 볼 수 있다.

3. 제3기: 1980년부터 1993년까지

1) 현 황

1980년대 초반은 국내환경이 급변하는 시기였다. 1979년 3월 제 10대국회가 개원하였고 그해 10월 26일 박정희대통령이 사망하고 같은 해 신군부에 의한 12·12 군대 하극상 사태가 발생하였다. 이듬해 5월에는 광주민주화운동 그리고 10월에는 신군부에 의한 제10대국회가 해산되었다. 국회가 해산되면서 국가보위입법회의(1980-1)에서 입법권을 가지게 되었으며 1981. 7. 1일 국가보위입법회의에서 광명시 등 10개시를 승격시켰다. 당시 국보위의 시 설치 결정 시기가 흥미롭다. 국보위는 제11대국회 국회의원 선거(1981. 3. 25)를 마치고 개원 직전인 3. 31일 시 승격 법안을 의결하였다. 당시 인구 5만 이상으로 법상 승격요건을 충족한 지역은 16개 읍 중 10개 지역을 시로 승격시켰다. 〈표 2〉에 나타나 있듯이 당시 정부는 4가지 운영상의 기준을 설정하였다. 특이한 것은 지역의 특성과 발전전망 그리고 잔여지 인구를 중시하였으며 도시형태에 대한 기준은 적용하지 않았다. 또한 정성으로 평가되

는 기준들이 주로 제시되어 국보위의 정치적 의도에 의한 설정이 가능하게 하였다. 제11대 국회 개원이 임박한 상황에서 시 설치를 결정한 것은 해당 지역의 민심을 고려하여 국보위에서 직접 결정한 모습을 보인 것으로 분석된다. 비록 6개 지역이 제외되었지만 다른 지역에서 승격 기대감을 불러일으킬 수 있는 결정이었다.

이후 4년 뒤인 1985년에는 12개 지역을 시로 승격하였다. 이때에는 81년보다는 구체적인 정량기준을 제시하였다. 시가지 거주인구와 도시적 산업종사가구 비율 50%이상기준이 처음으로 제시되었고, 이 기준은 대통령령으로 88년 입법화되었다. 다시 3년 뒤인 1988년에는 미급시 등 11개 지역을 시로 승격시켰다. 1992년 2월에는 신도시건설 등으로 급속히 도시화·산업화 추세에 있는 고양군 일원을 시로 승격시켰다. 당시 고양시 인구는 24만 도시형가구 종사율 81%. 인구증가율 5.9% 정도로 완전한 도시를 이미 구성하고 있었다. 고양시 설치의 일산 신도시 건설과도 연계되어 있었다.

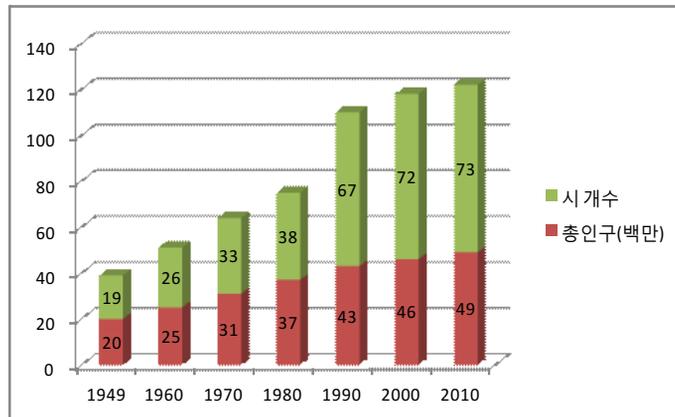
2) 분석: 적응을 통한 재생산(reproduction by adaption)

우선 이 시기의 정치·행정의 상황적 맥락을 파악할 필요가 있다. 신군부에 의한 국가보위 입법의회의가 발족되면서 헌법 개정 등의 변화가 있었으나 지방행정에는 큰 변화가 없었다. 즉 관치중심의 지방행정의 구조에는 지난 20년과 동일하였다. 정치와 행정의 상황은 크게 달라지지 않았지만 시 설치 정책에는 변화의 모습이 포착되었다.

우선 <그림 2>에서 나타난 것과 같이 그 이전 1960년부터 80년까지 1천 2백만의 인구가 증가하였으나 시는 12개가 새롭게 설치되었다. 그러나 1980년부터 90년까지는 6백 만명의 인구가 증가하였지만 시는 33개¹⁰⁾가 증가하였다. 이러한 현상은 당시 인구의 수도권집중에 따른 여파로 분석될 수도 있으나 33개 시 중에서 22개시는 비경기권 지역이므로 반드시 인구의 수도권 집중으로만 해석될 수는 없다. 1960년대와 70년대에는 법적 기준을 충족하더라도 정부에서 강화된 기준을 적용하여 최대한 시 설치를 억제하였다면, 80년대에는 시 설치 기준을 충족한 지역은 가급적 시로 승격시키는 정책을 펼쳤기 때문으로 해석된다. 그러나 정부 내에서의 별도의 기준이 없었던 것은 아니지만 그 이전 시기의 인구기준 7만과 같이 시 승격을 더 어렵게 하지는 않았다. 이시기의 특징은 법적 기준을 보다 구체화하였다는 것이다. 정부가 임의로 설정하였던 시가지 인구와 도시적 산업종사자 가구의 비율을 1988년에는 대통령령으로 규정하였다.

10) 이 기간 동안 시는 총 33개가 증가하였으나 4개시가 광역시로 승격되면서 시의 숫자가 29개 증가한 것으로 나타남.

〈그림 2〉 인구와 시 개수의 증가 비교



또한 당시의 시 설치 정책의 목적으로 두드러진 특징은 수도권인구집중에 대한 억제 효과와 지역의 균형발전이 추가된 것이다. 1950년대에는 도시적 행정수요에 대응하고 지역거점 도시를 개발하고 지방자치의 발전이라는 목적이, 1960·70년대에는 향후 도시발전의 가능성과 경제개발계획이라는 목적이, 1980년대에는 대도시 인구집중을 억제하고 지역의 균형발전이 목적으로 제시되었다.

60·70년대에 인구증가에도 불구하고 억제되었던 시 설치 정책이 누적되어 더 이상 읍이나 군이라는 명칭으로는 설명이 어려울 정도의 큰 도시의 등장도 급격한 시의 증가에 원인이 되었다. 광명지역이 15만, 안산은 12만, 고양은 24만의 인수로 각각 시로 승격되었던 것은 당시 인구가 포화상태였음을 잘 설명해준다.

본 연구의 분석틀을 적용하면 동 기간은 정치적으로 비토가능성은 그 이전 시기보다 비교적 강해졌다고 볼 수 있다. 특히 1987년을 기점으로 민주화의 진전은 약 40년간 이어오던 시 설치 기준의 변화를 위해서는 국민적 공감대 형성 등의 절차와 과정이 필요하였을 것이기 때문이다. 관료의 재량성이란 측면에서는 기존과 크게 다르지 않았다. 그러나 60·70년대에는 시 설치를 관료의 재량으로 억제하였다면 이 기간 동안에는 관료의 재량성은 있었으나 이를 억제하기 보다는 새로운 기준을 입법화하여 재량을 축소하고 지역의 요구를 수용하는 것으로 바뀌었다. 이러한 변화의 원인으로는 그 이전 시기에 지나친 관료 중심적인 모호한 기준에 의한 결정을 보완하고자 하는 진일보한 발전적 모습이기도 하지만 관료 내부의 소위 '자리 만들기' 행태의 작용도 없지 않았다. 당시 군이 시로 승격되면 시장, 부시장 등 공무원이 증원되고 여기에 중앙부처 관료가 고위직을 차지하는 것이 관례처럼 되어있었다. 기존에 관련업무를 담당하던 공무원들은 이러한 의견에 대한 반대의견을 제시하지는 않았다. 이 시기

의 시 설치 정책은 Mahoney와 Thelen이 제시한 점진적 변형의 모형을 적용하기는 어려울 것이다. 왜냐하면 그 이전시기와 시 설치 정책의 근본적인 변화(transformative results)의 모습을 찾기는 어렵기 때문이다. 비록 시 설치 목적에 대도시 인구집중 억제 등 새로운 환경변화로 인한 요소들이 추가되고 구체적 기준들이 입법화 되었지만 제도의 근본적인 변화를 초래하였다고 보기는 어렵다. 따라서 기존 시 설치 정책에 약간의 변화를 수반한 경로 지속(continuity)으로 설명될 수 있다. 즉 초기에 설정된 인구 기준을 유지하고 더불어 보다 체계적인 하위 요소를 만들어 시 설치 기준을 구체화 시키고 보다 제도의 안정적인 발전을 기한 시기로 분석된다. 결국 이 시기는 지난 30년간 발전해온 시 설치 정책이 혼재하고 새로운 환경에 적응해가는 모습을 나타낸 것으로 Streeck와 Thelen(2005)이 점진적인 변화가 연속성의 결과를 초래하는 경우의 제도 변화의 유형으로 분류한 '적응을 통한 재생산(reproduction by adaptation)'으로 설명될 수 있을 것이다.

4. 제4기: 1994년부터 2008년까지

1) 현 황

1990년대에 들어오면서 기초 및 광역자치단체에 의회가 구성되는 등 본격적인 지방자치가 출범하기 시작하면서 지방행정의 환경은 급속히 변하고 있었다. 또한 그 이전에는 생각할 수 없었던 도농 통합형의 시 설치 정책이 추진되었다. 1994-5년에 걸친 도농통합형 시 설치의 다음과 같은 몇 가지 대내외적 배경 하에 추진되었다. 첫째, 기존 1990년 초까지의 도농 분리 방식에 의한 시 설치에 대한 문제점이 지적되었다. 도농분리 방식은 1990년대 들어 군 지역 행정·재정력 약화, 생활권과 행정권의 분리, 경상경비의 과다지출, 지역투자의 효율성 저하, 군지역의 종속성 등으로 인하여 비효율성을 증가시킨다는 비판을 받게 되었다. 둘째, 대외적으로 UR협상 타결, WTO체제 발족 등으로 무한경쟁의 시대에 접어들면서 세계화와 개방화의 물결에 대응하여 지역의 경쟁력 강화를 통하여 국가경쟁력을 상승시켜야 한다는 분위기가 고조되고 있었다. 셋째, 1995년 6월 민선 자치단체장 선출이후에는 기득권 때문에 행정구역 개편을 추진한다는 것이 사실상 어렵다는 판단아래 4대 지방선거 이전에 행정구역 개편이 가능한 최대한 마무리하기 위하여 추진되었다(내무부, 1995: 9-10).

도농 통합시 설치의 1994년 개정된 「지방자치법」 제7조 제2항에 “시와 군을 통합한 지역이나 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군을 도농복합형태의 시로 할 수 있다”는 법적 근거를 마련하면서 시작되었다. 이는 기존의 군 소속의 읍을 시로 승격시키는 도농 분리 방식에서 탈피하여 기존에 시로 승격된 지역과 주변 군을 다시 통합하는 방식이었다.

1994년과 1995년에 걸쳐 이뤄진 시·군 통합으로 종전에 동일한 지역적 뿌리를 갖고 있던 41개 시와 39개 군이 통합하여 40개의 도농복합형태의 시가 설치되었다.

도농통합시 설치과정에는 기존의 도농분리형 시 설치 때와 다른 몇 가지 특징이 발견된다. 첫째, 도농통합여부에 대한 주민의사확인 절차¹¹⁾를 거쳤다는 것이다. 둘째, 청와대 및 정부 주도적으로 전국을 대상으로 이루어졌다는 것이다. 정부는 내무부, 도, 시군에 걸쳐 전담추진기구인 '지방행정기획단'을 설치하고 도별 담당공무원을 지정하는 등 주도적으로 추진하였다(내무부, 1995: 105). 셋째, 국회는 도농 복합시 설치를 촉진하기 위하여 시군 통합에 따른 구체적인 인센티브 등이 담긴 「도농 통합형태의 시설치에 따른 행정특례등에 관한 법률」을 제정하였다. 이법에는 통합 시에 보조금·교부세 등 재정 특별지원 가능, 폐지 시·군당 20억원의 특별교수세 지원 등을 규정하였다.

1995년 도농 통합시 설치 이후 몇 개월 뒤 다시 지방자치법을 개정하여 “인구 2만 이상의 도시형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상으로 군의 인구가 15만 이상인 군”은 도농복합형태의 시 설치를 할 수 있도록 하였다. 이 개정 기준에 의하여 용인·파주·논산·이천·양산 등 5개 시가 설치되었다. 지방자치법에 도농복합형 도시 설치 규정을 둔지 얼마되지 않아 이러한 규정을 추가하게 된 것은 도농 통합으로 12만 또는 13만명의 시가 설치되자 15만 이상의 거대 군에서의 반발 때문이었다.

이어 1998년에는 여수시·여천군·여천시가 여수시로 출범하였다. 1998년에 김포와 안성시 시로 승격되었으며, 2001년에는 화성과 광주가, 2003년에는 양주와 포천이 시로 승격하였다. 1998년 이후 시 승격은 주로 수도권의 인구집중으로 인하여 서울의 배후지역의 도시화와 산업화 추세에 따라 이루어졌다.

2003년 7월 지방자치법 개정을 통하여 “국가의 정책으로 도시가 형성되고, 도의 출장소가 설치된 지역으로, 인구가 3만 이상이고 인구 15만 이상의 도농복합형태의 시의 일부지역”을 시로 설치할 수 있는 규정을 추가하였다. 본 규정은 당시 충남 논산군 두마면 일원에 육·해·공군의 본부가 이전하고 1990년에 도 직할 출장소가 설치된 지역으로 국방중추기능에 걸맞는 행정지원 체계를 구축하고 선진국형 군사·전원·문화도시로 육성, 육군과 공군본부가 이전하고 1990년에 도직할 출장소가 설치된 지역으로 국가정책적으로 법을 바꾸어 시를 설치하게 된 것이다. 그 배경에는 정부 주도적인 정책이라기 보다는 지역구 국회의원의 의도적인 입법노력의 성과라고 볼 수 있다. 당시 2003년 계룡시 승격을 위한 지방자치법 개정과 계룡시 설치법 제정 시 행정자치부는 반대 입장을 표명하였다. 국회 행정자치위원회에서도 “95년 이

11) 주민의견조사결과 통합이 무산된 지역은 속초시·양양군, 목포시·무안군·신안군, 여수시·여천시·여천군, 청주시·청원군, 동두천시·양주군, 구리시·남양주군 일부(미금시와 통합) 등 이다.

후 81개 시·군을 40개시로 통합하는 등 일관되게 추진되고 있는 지방행정의 광역화추세에 어긋나게 되고, 서울시 洞의 평균인구수가 2만명인 것을 감안하면 인구 3만의 작은 시를 만드는 것은 바람직하지 않은 면도 있음”(행정자치위원회 검토보고서, 2003. 6. 19, 국회의안정보시스템)이라고 문제점을 지적하기도 하였다.

2) 분석: 가검과 표류(layering & drift)

이 시기는 기존의 도농 분리형 시 설치 정책에서 도농통합형으로 새로운 변화를 보이는 시기이다. 기존 시 설치 제도에 대한 변경은 아직 시로 승격하려는 군 또는 읍의 기대 등으로 반대의 가능성은 여전히 높았다고 볼 수 있다. 제도변경을 의도한 입장에서는 인구 5만 기준보다 높이 책정하기 위한 다른 합리적 대안이 없었을 수도 있을 것이다. 더불어 시 승격 정책은 일종의 구성정책으로 일종의 지지확보정책으로 의미를 가지는데 시 승격을 더 어렵게 할 이유가 없었을 것이다(정정길, 1993: 64).

관료의 재량성 측면에서는 그 이전시기보다는 재량의 범위가 좁아지는 시기로 볼 수 있다. 왜냐하면 도농 통합시 대상 시·군에 대한 주민의견조사와 관련 의회 통과 등의 절차를 거쳐야 하므로 관료들이 결정할 수 있는 영역은 좁아졌다고 볼 수 있다. 그러나, 2009년과 비교하면 여전히 관료들은 많은 재량의 여지를 가지고 있었다. 첫째는 시·군 통합을 위한 전국 지방자치단체에 별도의 조직을 구성할 수 있었다는 측면은 여전히 전국적인 조직 장악을 할 수 있는 여지가 남아있음을 알 수 있다. 둘째는 지방의회 의견수렴결과 80개 시군 중 9개 시군의회에서 반대의사를 표명(8개도의회는 모두 찬성표시)하였으나 내무부에서는 지방자치법상 지방의회 의견청취는 필수적 절차이기는 하지만 법적 구속력이 없는 단순 의견청취이므로 국가의 권한 행사에 대한 절대적 구속력은 인정될 수 없다고 판단하고 국회에 통합안을 제출하였다(내무부, 1995: 67). 98년 이후 수도권 배후지역의 시 승격이 기존의 그것과 다른 것은 요건이 충족되는 경우에는 시 승격을 원칙적으로 허용하였다는 것이다. 이는 지역구 국회의원 및 지역주민들이 법적 요건을 갖춘 지역에 대한 시 승격허용 요구를 받아들이지 않을 정당한 명분이 없었을 것으로 해석된다.

여기서 Mahoney와 Thelen이 제시한 점진적 변형의 모형을 적용하면 앞에서 분석했듯이 정치적 맥락에서는 제도변화에 대한 높은 거부 가능성으로 분류된다. 한편 운영자의 재량은 상대적으로 이전 단계보다는 낮고 이후 기간보다는 높다는 상대적인 판단은 가능하지만 <표 1> 분류 중 어느 특정 상태로 결정하기는 어려운 측면이 있다. 그러나 도농 분리형에서 통합형으로 제도가 바뀌면서 여전히 도농 분리형 정책인 지방자치법 제7조 제1항(인구 5만 이상)은 유지하고 제2항에 제1호(제1항에 따라 신설된 시와 군을 통합한 지역), 제2호¹²⁾(인

구 5만 이상 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군), 제3호(인구 2만 이상의 2개지역 인구가 5만 이상이고 군 전체 5만 이상), 제4호(도 출장소 설치된 지역으로 인구 3만 이상이고 15만 이상시의 일부인 지역)를 추가로 신설하였다. 따라서 이는 60·70년대와 달리 기존의 제1항이 여전히 효력을 발휘하고 적격요건이 되는 읍이 나타났을 때에는 시로 승격시킬 수 있으므로 Mahoney와 Thelen이 말한 가겹(Layering)의 경우로 보아야할 것이다. 특히 1994년 도농 복합형태의 시 설치를 위한 근거를 만들고, 다시 1995년에 인구는 15만 이상이지만 규정된 조건을 갖추지 못한 지역을 위하여 다시 규정을 추가(제7조 제2항 제3호)하고, 계통시 설치를 위하여 추가규정을 신설해 나간 것은 새로운 제도의 추가를 통하여 기존 시 설치 제도가 점증적인 변화를 보인 예로 볼 수 있다.

Streeck와 Thelen은 제도의 가겹 현상에는 신제도와 구제도간의 성장속도의 차이로 인하여 ‘차별적 성장’이 발생할 수 있다고 지적하였다. 시 설치제도에도 이러한 차별적 성장의 모습이 나타났다. 도농 복합형태의 시로 설치 가능하도록 법이 개정된 이후 제7조 제1항에 의한 읍이 시로 설치된 지역은 없다. 도농복합형태의 시를 장려하는 시점에서 읍이 시로 승격되는 경우는 앞으로도 나오기 어려울 것으로 보인다. 따라서 ‘군’이 아닌 ‘읍’ 만을 시로 승격시키는 규정은 제도의 표류로 해석될 수도 있다.

5. 제5기: 2009년부터 2012년 1월까지

1) 현 황

2007년 세계적인 신용경색에 따른 경제위기는 보다 효율적인 도시행정을 요구하게 되면서 소규모 도시 간 통합의 필요성이 정부와 일부 국회의원들 사이에 제기되었다. 이러한 분위기 속에서 2008년 10월 지방행정체제 개편이 이명박 정부의 100대 국정과제에 포함되었고, 2009년 6월부터 국회에 지방행정체제개편 특별위원회가 여야합의로 구성·활동이 개시되었다(행정안전부, 2010: 3). 본격적인 도시 간 통합은 2009년 8월 7개 정부부처 합동으로 ‘자치단체 자율통합지원계획’을 발표하면서 표면화 되었다. 지역 경쟁력과 자족성 강화를 위한 시와 시 그리고 시와 군의 자율통합을 유도하려는 청와대와 정부부처의 정책이 구체화된 계획이 발표된 것이다.

정부의 지원계획이 발표된 지 불과 1개월 뒤 18개 지역의 46개 시군을 대상으로 하는 통합건의서가 접수되었다. 대부분 시와 군 또는 시와 시의 통합을 건의하였으며 군과 군의 통

12) 제7조 제2호는 읍이 시로 되는 것을 상정한 제1항과 달리 군 전체가 시로 될 수 있는 길을 열어두었다.

합건의는 예산·홍성이 유일하였다. 주민의견 조사결과 전국 6개 지역 16개 시군에서 찬성률이 높게 나타났으며 그 중 4개 지역 11개 시군에 대한 지방의회 의견을 청취한 결과 성남·광주·하남시와 마산·창원·진해시의 2곳만 찬성의견이 제출되었다. 그러나 국회에서 법안을 만드는 과정에서 최종적으로 마산·창원·진해시의 통합 법안만 제정되어 통합 창원시가 2010년 7월 1일 출범하게 되었다.

한편 국회는 2010년 9월 16일 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하였다. 본 법에는 100만 및 50만 이상 대도시에 대한 특례 뿐 아니라 통합자치단체에 대한 특례를 두어 시와 시 또는 시와 군간 통합을 유도하고 있다.

가장 최근에는 충청남도 당진시 승격과정에서 국회와 정부의 시 설치 정책이 잘 나타났다. 당진군은 2011년 1월 1일을 기준으로 당진읍 인구가 5만 명을 넘어서면서 시 승격요건을 갖추고, 같은 해 3월 행정안전부에 시 승격 신청을 하였다. 행정안전부에서는 여주군과 청원군이 인구 5만 이상의 도농 복합도시 구성의 법적 요건을 각각 '07년과 '10년에 갖추었으나 지방행정체제개편에 맞추어 지역에서 신청을 보유하고 있는 상황인데 당진군 만의 시 승격은 바람직하지 않다는 의견을 제시하였다. 그러나 당진군은 지역구 국회의원을 중심으로 국회를 통한 당진시 설치법 제정을 추진하였으며, 2011년 6월 29일 국회본회의에서 충청남도 당진시 설치에 관한 법률이 의결 되었다.

2. 분석: 추가적인 가겹(layering)

2009년을 기준으로 시기를 구분한 것은 직전의 시기가 도농분리에서 도농통합으로 발전했다면, 이시기는 단순한 도농 간 통합 뿐 아니라 도시 간 통합까지 포함하는 정책으로 기존의 도농 통합보다 더 큰 통합을 추진하는 시기이기 때문이다. 정치적 측면에서 2009년 정부의 자율통합의 추진은 일부 야당에서는 반대의사를 표명하기도 하였으며 145인의 지방행정전문 교수 및 학자들의 반대 성명 등이 있었다. 따라서 보다 더 큰 자치단체를 만들어야 한다는 시와 시 그리고 시와 군의 통합 정책에 대한 비토 가능성은 상당히 높았다. 특히 이러한 통합정책과 연계된 지역 국회의원·정당·지방의회의원·자치단체장·지역 시민단체·중앙부처 및 지방자치단체 공무원·중앙 및 지역 언론·지역 주민 등이 찬·반에 대한 자신 주장이 복잡하게 얽혀있어 어떤 방향으로든 일 방향으로의 정책 형성을 어렵게 하고 있었다. 이러한 상황에서 정책운영자 그룹인 정부의 재량성은 축소될 수 밖에 없었다. 자율 통합의 경우 46개 시군에서 통합 신청을 하였으나 단 1곳만이 통합이 성사된 것은 이러한 복잡한 정치적 갈등을 잘 나타내고 있다.

여·야의 합의로 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 제정한 것은 국회가 총론에서는 국

가와 지역의 경쟁력강화를 위한 대규모의 시를 선호하고 있다는 것을 나타내고 있다. 그러나 구체적인 통합 시 구성에서는 국회의원선거구 뿐 아니라 지역주민과의 정치적인 부분이 크게 작용하게 되어 각론에서는 모호한 입장을 표명하는 경우가 많았던 것이다(김태운·남재걸, 2011). 한편 특별법 제정은 갑작스럽게 만든 것이라기보다는 지난 17대 국회(2004-8)에서 지방행정체제 개편특별위원회(05-06년)가 구성되어 '시·군·구의 광역화'라는 개편방향만을 제시하고 막을 내렸다. 그 후 18 대국회에서 다시 여야합의로 특위를 구성하여 특별법 제정에 이르게 되었던 것이다. 따라서 특별법 제정이나 시의 광역화 문제는 갑작스럽게 등장한 것이 아니라 이미 점진적으로 이루어지고 있었던 것이다.

한편 당진시 설치 법률의 국회통과 과정에서 행정안전부 공무원은 "법적요건을 갖춘 지역에서 법적 기준에 따라 시 승격을 하겠다는 논리를 지역 국회의원과 소속 정당차원에서 펼쳤을 때 형평성이나 국가정책 등의 이유로 막을 수 있는 논리가 궁색해 질 수밖에 없었다"고 당시 상황을 설명했다. 이는 관료의 재량성이라는 차원에서 1960·70년대와는 전혀 상반된 모습이다.

본 연구의 분석틀을 적용하면 기존의 시 설치 정책에 대한 정치적 맥락에서의 높은 거부 가능성이 존재하고 있으며 정부의 재량성의 정도는 매우 낮아졌다. 정부 7개 부처 합동으로 자치단체통합을 추진하고 지방행정체제 개편에 관한 특별법이 제정되어 도시간 통합을 유도하는 것은 Mahoney와 Thelen의 점진적 변형의 모형에서는 가겹(layering)으로 볼 수 있다. 왜냐하면 지방자치법이 효력을 발휘하고 있으나 자치단체간 통합을 촉진하기 위한 새로운 정책을 덧붙이고 여기에 다시 특별법을 제정하였지만 여전히 기존의 지방자치법 역시 그 효력을 발휘하고 있기 때문이다.

V. 결론

우리나라의 시 설치 정책은 지난 63년간 5번에 걸쳐 큰 변화를 겪었으며 시대별로 내·외부적인 자극에 의하여 새로운 정책이 추진되었으며 이를 본 연구의 분석틀을 적용하면 경로의 우연(contingency)할 설정 → 표류(drift)/전환(conversion) → 지속(적응을 통한 재생산) → 가겹(layering)과 표류(drift) → 추가적인 가겹(layering)의 모습이 나타난 것으로 요약될 수 있다.

본장에서는 서론에서 제시한 질문에 답을 하면서 결론을 대신하고자 한다. 첫 번째는 시 설치 정책 중 변하는 요소와 변하지 않은 요소를 식별하고 후자의 정책적 함의에 대한 질문

에 답을 제시 하고자한다. 지난 63년간 시 설치 정책은 시대 환경의 변화에 따라 지속적으로 변화하여 왔다. 그러나 최초로 설정된 인구기준 5만(지방자치법 제7조 제1항)과 시 설치 절차(관계 지방의회 의견수렴 및 법률로 제정)에는 변함이 없다(지방자치법 제4조 제1항). 따라서 우리나라 시 설치 정책에서 변하지 않은 요소는 인구 5만 기준과 절차에 관한 것이다. 63년 전 우연히 설정된 인구 5만 기준이 이후 지속적으로 우리나라 시 설치의 법적 기준으로 남아있다는 것은 행정구역과 같이 정치인 뿐 아니라 지역민의 관심과 이해관계가 집중된 문제에 대한 초기 경로설정이 얼마나 중요한지를 보여주는 사례가 된다. 또한 현재 청원군과 여주군이 인구 5만 기준을 충족(지방자치법 제7조 제2항 제2호에 따른 “인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군”을 도농복합형태의 시로 설치)하고 칠곡군이 조건에 근접한 상황에서 5만 기준을 변형하기는 여전히 어려울 것으로 보인다. 그러나 읍을 시로 승격시키는 것을 목적으로 규정된 제7조 제1항은 그 요건을 충족하는 지역이 있다 하더라도 그 지역만을 시로 승격을 원하는 지역이 없을 뿐만 아니라 국민적 정서에도 맞지 않을 것이므로 삭제하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 또한 최근의 행정구역관련 제도변화는 높은 정치적 비토 가능성과 낮은 수준의 관료 재량성을 특징으로 하고 있다. 따라서 지방행정구역도 인위적인 개편보다는 대도시에 대한 재정 및 자치권에 대한 과감한 인센티브 등 지역이 스스로 선택할 수 있는 제도적 장치를 추가적으로 마련할 필요가 있다는 함의를 도출하였다.

두 번째로, 변화하는 제도적 요소들이 등장한 상황적 맥락은 무엇인가에 대한 질문에 답하고자한다. 시 설치 정책에 대한 최초 경로의 설정은 대한민국 정부의 수립에 따른 지방자치법의 제정이 계기가 되었다. 1950년대에는 해방 후 지방 행정구역에 대한 기본 틀을 만들기 위하여 지역 중심도시의 육성과 지방자치의 발전을 목적으로 시 설치를 추진하였다. 1961년 5·16 군사 쿠데타에 의한 집권세력은 경제개발5개년계획이라는 목적에 맞는 경우와 정부가 임의적 기준을 정하여 시 설치를 추진하였다. 1981년 신군부의 등장으로 그 동안 정부에 의해서 억제되었던 지역에 대한 시 설치가 증가하였다. 이러한 경향은 그동안 산업화로 인하여 누적되었던 대도시 인구집중 현상과 불균형발전에 대한 반작용으로 이루어졌으며 한편으로는 법적 기준을 보완하는 규정들이 대통령령으로 보완되기 시작하였다. 1994년부터는 WTO 체제와 우루과이라운 등의 대외환경과 그간 도농 분리형에 대한 문제점이 지적되면서 도농 통합시 설치를 위한 제도적 장치들이 보완되었다. 마지막으로 2009년에는 우리나라 행정구역에 대한 근본적인 문제점이 지속적으로 제기되고 국가경쟁력 강화를 위한 효율적인 구역개편 논의가 부각되면서 도농 통합을 넘어 자치단체간 통합 시 설치 정책이 추진되었다. 특히 우리나라 시 설치 정책에서 특이할 만한 사항은 정상적인 국민의 대표로 구성된 국가가 기능을 발휘하지 못하는 시점에서 시 설치가 이루어진 경우가 많다는 것이다. 1962년 국가재건최고회의에서 울산시 설치, 1973년 비상국무회의에서 3개시 설치, 1981년 국가보위입

법회의에서 10개시가 설치되었다. 비상정국 상황에서 정부는 시 승격을 정치적 선물로 사용한 것으로 보인다. 그런데 이러한 결정들이 이후 당시 집권세력의 시 승격 정책의 기초를 이루게 되었다.

세 번째로, 역사적 제도주의 관점에서 바라본 우리나라 시 설치 정책의 특징은 무엇인가에 대한 질문에 답하고자한다. 앞에서 제시한 Mahoney와 Thelen의 제도변화 모형을 적용하면 우리나라 시 설치 정책의 경로진화는 표류(drift)와 가겹(layering) 현상이 주로 발생하였으며, 전환(conversion)으로 해석되는 부분도 있었다. Streeck와 Thelen이 제시한 제도변화의 유형으로는 적응을 통한 재생산(reproduction by adaption)의 모습이 나타나기도 했다. 결국 우리나라 시 설치 정책은 단기간에 급격한 변화 보다는 장기간 점진적인 변화를 통하여 초기의 모습과는 다른 형태로 정책이 변화되었다. 본 연구를 통하여 역사적 제도주의 이론에 대한 두 가지 함의를 도출 할 수 있었다. 하나는 제도의 복합성으로 인하여 시 설치 제도라고 할 수 있는 하나의 제도 내에 다양한 하위 요소가 존재하고 있어, 하위요소 중 무엇을 기준으로 제도의 변화를 설명하느냐에 따라 경로진화에 대한 분석이 달라질 수 있다는 것이다. 앞의 제2·4·5기에서 보았듯이 Mahoney와 Thelen의 모형을 적용했을 경우에 동일한 시기에 어떤 제도적 요소에 초점을 맞추느냐에 따라 전환(conversion)과 표류(drift) 그리고 표류(drift)와 가겹(layering)이 동시에 나타나는 경우도 있었다. 다른 하나는 앞의 <표 1>에서 제시된 제도변화의 맥락을 우리나라 시 설치 정책에 적용하였을 경우 반드시 일치하지는 않았다는 것이다. 즉, 제2기의 경우 제도변화에 대한 거부가능성이 낮은 것으로 분석되었으나 제도의 표류(drift) 현상이, 제4기와 제5기에는 운영자가 낮은 수준의 재량을 가지고 있음에도 불구하고 표류(drift) 현상이 발생하였다. 이러한 현상은 시 설치 정책 및 정치상황의 특수적인 상황맥락에서 이해될 수 있었다.

본 연구는 제도 변화의 상황적 맥락과 역사적 제도주의 모형을 연계하여 우리나라 시 설치 정책의 경로진화에 대한 종합적인 이해를 제공함으로써 향후 행정구역개편의 전략적 방향설정 등에 함의를 줄 수 있었다. 또한 본 연구에 적용된 역사적 제도주의의 제도 변화모형을 시 설치 정책에 적용하였을 경우에 나타나는 이론적 함의도 도출 할 수 있었다. 그러나 연구대상 기간 중 특히 1940-50년대 자료 확보에 어려움이 있어 분석에 한계가 있었음을 밝혀둔다. 또한 다른 나라와 비교연구 등을 통하여 우리나라 지방행정구역개편 제도변화에 대한 보다 깊이 있는 연구를 통하여 본 연구의 부족한 부분을 채워주기를 기대한다.

【참고문헌】

- 강기윤·이태근. (2010). 행정구역 통합에 영향을 미치는 요인 연구, 창원시를 중심으로. 『한국지방자치학회보』 22(2): 55-78.
- 고건. (1968). 도시특수행정수요와 지방자치법의 고민, 『도시문제』 3(4)
- 국회도서관. (2010). 『지방행정체제 개편 한눈에 보기』
- 국회의안정보시스템: <http://likms.assembly.go.kr/bill/>
- 김병국·이정엽. (1990). 시승격기준의 강화방안. 『지방행정연구』, 5(3): 29-42.
- 김태운·남재걸. (2011). 지방자치단체 자율통합과정에서의 행위자간 갈등분석: Giddens의 구조화이론을 중심으로. 『한국행정학보』 45(3): 149-71
- 김태은. (2011). 두 가지 환류, 그리고 내생적 제도변화: 종합부동산세를 중심으로, 『한국행정학보』 45(2): 27-56
- 내무부. (1995). 행정구역개편백서(1994-1995).
- 네이버 라이브러리: <http://newslibrary.naver.com/search/searchByDate.nhn#>
- 박기춘·한상연. (2010). 지방행정체제 개편의 논의 현황 및 추진방향. 『한국지방자치학회보』 22(1): 99-121.
- 박상돈. (1987). 우리나라 지방행정구역의 개편기준에 관한 연구. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 박용성·박춘섭. (2011). 민간투자 사업최소수입보장(MRG) 제도의 경로 변화연구. 『한국정책학회보』 20(1): 243-266
- 소진광. (2001). 한국 시승격의 문제점과 개선방안. 『한국지방자치학회보』. 13(4): 5-24
- 손정목. (1983) 일제침략초기 지방행정체제와 행정구역에 관한 연구(1), 『지방행정』 32(359): 79-92
- 손정목. (1983a) 일제침략초기 지방행정체제와 행정구역에 관한 연구(2), 『지방행정』 32(360): 89-106
- 은민수. (2008). 유럽 복지국가의 연금정치(pension politics). 『한국정치학회보』 42(4): 475-497
- 정용덕 외. (1999). 『신제도주의』. 대영문화사
- 정경길. (1993). 『정책학원론』, 서울: 대명출판사
- 조성호. (2009). 지방행정체제개편 논의와 타당성 평가. 『자치의정』 12(1): 52-70.
- 주경일. (2005). 1990년대 시군통합과정 분석을 통한 행정구역변화기제 연구. 『지방행정연구』 19(2): 93-124
- 주경일. (2005a). 5. 16군정기 지방행정체제 개편과정에 대한 행위자 중심적 접근. 『지방행정

- 연구」 19(4): 91-120
- 지방자치단체국제화재단 (역). (2008). 『일본 지방자치법 개론』. 서울: 신일문화사. 원저:마치모토 히데아키(松本英昭). 地方自治法 概要. 2005.
- 정용덕 외. (1999). 『신제도주의』. 대영문화사
- 하연섭. (2011). 『제도분석』. 서울: 다산
- 하태수. (2010). 경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조, 『한국행정학회』 동계학술대회: 1-16
- 하혜수·이달곤. (2011). 지방행정체제 개편에 관한 경로의존성 연구, 『한국비교정부학회보』 15(1): 303-324
- 행정안전부. (2009). 『자치단체 자율통합 지원계획』
- 행정안전부. (2009a). 『2009년도 지방행정구역요람』
- 행정안전부. (2010). 『지방자치단체 자율통합 추진 성과』
- 최병선. (1985). 한국의 도시와 시, 읍 승격 : 시 승격과 도시의 발전, 『도시문제』, 20(12): 31-40
- 최봉기. (2010). 지방행정체제개편에 대한 여야 정당안의 비판적 검토와 개선방향. 『한국지방자치학회보』 22(2): 29-54.
- 최양부, 윤원근, (1993) 도·농통합적 시·군행정구역의 설정방안, 『지방행정연구』8(2): 2087-2104
- Arthur, W. B. (1990). Positive Feedbacks in the Economy. Scientific American 262: 92-99.
- Beland, Daniel. & Cox, Robert Henry. (2011). Ideas and Politics in Social Science Research, Oxford University Press
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States: The American Political Science Review 98(2): 243-260
- Immergut, E. M. & Anderson, K. M. (2008). Historical Institutionalism and West European Politics, West European politics, 31(1-2): 345-69
- Krasner, Stephen D. (1988). "Sovereignty: An Institutional Perspective". Comparative Political studies 21(1): 66-94
- Lieberman, E. S. (2001). Casual Inference in Historical Institutional Analysis: A Specification of Periodization Strategies. Comparative Political Studies 34(9): 1011-1035.
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. The American Political Science Review 96(4): 697-712.
- Lindner, J. (2003). Institutional Stability and Change: Two Sides of the Same

- Coin. *Journal of European Public Policy* 10(6): 912-935.
- Mahoney, J. and Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge University Press
- Mahoney, J. and Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney and K. Thelen (eds). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. 1-37. Cambridge University Press.
- Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, Cambridge University Press
- Mahoney, J. (2000). Path Dependency in Historical Sociology." *Theory and Society* 29(4): 507-48
- Morgan, G., Campbell, J., Crouch, C., Pedersen, O. & Whitley, R. (2010). *The oxford handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford University Press
- North, Douglass C. (2005). *Understanding the process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, New York: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen. (2005). "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies". in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1-39. New York: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen. (2003). "How Institutions Evolve: Insight from Comparative-historical Analysis". in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds). *Comparative Historical Analysis in the Social Science*. 208-40. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen. (2006). *Institutional Change: The Evolution of Vocational Training in Germany*. In Shapiro, I. et al. (eds.), *Rethinking Political Institutions*. 135-70. New York: New York University Press.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". in Steinmo, Thelen & Longstreth(eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 1-32. New York: Cambridge University Press